

Estado y configuración espacial en el período de la organización nacional de América Latina

PEDRO PIREZ*

EL ESTADO Y LA CONFIGURACION DEL ESPACIO

En este trabajo partimos de la siguiente hipótesis: cada sociedad está constituida por un conjunto de diversos tipos de relaciones que configuran el territorio sobre el que se asienta y que determinan formas espaciales particulares.

En todas las sociedades, la relación con la naturaleza (apoyo de la reproducción social) es la base del conjunto de relaciones sociales y de los vínculos y formas físicas que éstas adoptan en función del territorio sobre el cual se asientan. Queremos decir que el punto de partida de la configuración espacial es la naturaleza: la específica forma física del territorio, el clima, etcétera.

Si bien el punto de partida es natural, lo determinante son las relaciones sociales que se establecen sobre una porción específica del territorio. De ahí que por configuración espacial entendamos la disposición física —territorial— que adoptan las relaciones sociales y sus soportes materiales. El objeto de estudio es una formación social específica, es decir, relaciones sociales en un territorio determinado.

Dentro de ese conjunto de relaciones sociales existen segmentos que tienen diferente importancia en la conformación de la sociedad y, por ende, en su explicación. Asimismo, debe pensarse en términos de sociedades concretas. En este sentido, como nuestro tema es la configuración espacial en América Latina, trataremos con sociedades capitalistas periféricas o dependientes.

* Del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la 7a. Reunión Nacional de la Latin American Studies Association, Houston, noviembre de 1977.

Para sintetizar, podemos decir que las relaciones fundamentales en una sociedad capitalista son las de acumulación-dominación.¹ En principio, la configuración espacial depende del desarrollo del proceso de acumulación del capital en un territorio determinado, proceso en el cual el Estado cumple una función estructural.

En la formación social capitalista el Estado tiene como función general asegurar la reproducción del modo de producción predominante, y de una manera especial mantener la cohesión del conjunto de la sociedad, ya sea por medio de acciones represivas, ideológicas o económicas. La función económica del Estado supone su articulación con el proceso de reproducción social del capital: regula las relaciones entre las unidades productivas, para reducir o limitar los efectos negativos de la competencia, y se encarga de crear las condiciones que son necesarias para el funcionamiento de las unidades individuales y que éstas no atienden directamente, ya se trate de infraestructura, comunicaciones, salud o educación. En suma, el papel del Estado es decisivo en la configuración espacial y está determinado por la participación que tiene en los procesos de acumulación y dominación.

Aunque hemos dicho que el Estado está estructuralmente determinado (en el sentido de tener una función en el proceso de acumulación) debemos afirmar que actúa *políticamente*. En efecto, el Estado actualiza coyunturalmente su

1. Por el momento no podemos desarrollar esta afirmación. Basta decir que en toda sociedad de clases las relaciones sociales fundamentales son las de explotación-dominación. En el capitalismo el proceso productivo se caracteriza no sólo por la explotación, sino por constituir un proceso continuo de reproducción ampliada, es decir, por la incesante acumulación que dinamiza estructuralmente al sistema. Reproducción tanto de las posiciones sociales determinadas en el interior del proceso productivo como mantenimiento del conjunto de relaciones.

función estructural de acuerdo con la correlación que exista en las relaciones políticas de las clases y fracciones sociales. Esto quiere decir que el Estado no es una simple función del proceso de acumulación, sino una instancia autónoma, articulada al mismo. Autónoma en tanto se "encarga" de la "racionalidad global" de la producción (a diferencia de las unidades individuales y las fracciones dominantes) y en tanto es la cristalización de las relaciones políticas de las fracciones de la clase dominante entre sí y con las clases subordinadas.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Según nuestra perspectiva, dos son los elementos fundamentales para el estudio del Estado capitalista: el proceso de acumulación y las relaciones de dominación. No podemos desarrollar ambos elementos; simplemente trataremos de ubicar el Estado en relación con ellos.

Si comparamos el caso de América Latina con el llamado desarrollo capitalista clásico, debemos recalcar la peculiaridad que presentan la acumulación y el proceso político. En efecto, no estamos ante procesos de acumulación autónomos, como fue el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña. Nos enfrentamos con complejas unidades de acumulación cuyo origen está en la expansión de un proceso de acumulación de otra formación social.

Durante el período colonial las formaciones latinoamericanas se articularon con la acumulación originaria de las nacientes sociedades capitalistas europeas, especialmente Gran Bretaña. Al formar parte del Imperio español o portugués, no tuvieron un centro político propio. La acumulación se orientaba hacia la metrópoli; en las colonias quedaba solamente el mínimo necesario para que continuaran desempeñando el papel que les habían asignado sus centros políticos y económicos.

Es ya un lugar común decir que la América Latina colonial se organizó económica y políticamente para dar salida a sus productos naturales y entrada a ciertas manufacturas europeas. Es igualmente común señalar que su espacio se configuró en función de esa forma económica, con centros urbanos en torno a los lugares de producción y en los puertos de exportación e importación. Todo ello fue fruto de decisiones del gobierno colonial para realizar las funciones que estos territorios debían cumplir en el plan metropolitano.

Con la independencia política, las fracciones propietarias latinoamericanas quisieron establecer las bases de un desarrollo capitalista local. Esto significó que los nuevos estados nacionales adquirieron una importancia creciente pues tuvieron a su cargo la responsabilidad de crear una formación social capitalista que, vinculada periféricamente con el capitalismo internacional, posibilitase una acumulación que diese lugar al desarrollo local de las relaciones capitalistas de producción y, en consecuencia, a una transformación de sus propias estructuras sociales.

El proceso de acumulación metropolitano, mientras tanto, pasó de la fase competitiva a la monopolística y de la explotación mercantil de las sociedades periféricas (explotación exclusiva por medio del comercio) a relaciones imperialistas. A lo anterior agregaron la exportación de capital destina-

do a generar plusvalor, fundamentalmente en las actividades ligadas con la exportación. Es en ese proceso, luego de resolver las contradicciones políticas internas, donde se inicia la integración de las sociedades latinoamericanas.

Dos son los elementos fundamentales que caracterizan a estas sociedades: un peculiar proceso de acumulación (integración en el proceso metropolitano y generación de un centro local de acumulación capitalista) y una fuerte heterogeneidad social.

Las economías latinoamericanas se integran (con diferentes grados y tiempos) a la acumulación de las metrópolis y asumen ciertas funciones en la división internacional del trabajo. Por una parte exportan medios de subsistencia para la creciente clase obrera y la población urbana de los países industriales, especialmente Gran Bretaña,² así como materias primas. Por otra, importan mercancías producidas industrialmente en los países avanzados. Esta integración es, a la vez, requisito para su incorporación a la acumulación metropolitana e inicio de una acumulación local limitada.³

El paulatino predominio de las relaciones capitalistas de producción, en relación con las formas precapitalistas de las sociedades latinoamericanas, así como su articulación en el desarrollo mundial del capitalismo, provocaron una considerable diversidad social que se nota claramente en la inexistencia de una burguesía homogénea y fuerte, típica del caso europeo. La existencia de un conjunto más o menos heterogéneo de fracciones propietarias, que no constituyen una clase, da pie a que la participación del Estado posibilite que la fracción que garantiza un desarrollo capitalista local integrado al metropolitano se transforme en clase dominante.

La participación en un proceso doble de acumulación supone, en estas formaciones sociales, restricciones muy fuertes para el proceso local de acumulación capitalista. En consecuencia, se constituye una fracción dominante, poco poderosa "civilmente", que no tiene posibilidades de garantizar al conjunto de fracciones propietarias ni a la sociedad en su conjunto un proyecto que, al mismo tiempo que desarrolle sus intereses, sea de alguna manera "universal". Al no establecerse un sistema civil de dominación que asegure el cumplimiento de un proyecto hegemónico, éste debe ser impuesto por el Estado.

El Estado es, en consecuencia, el elemento clave en la formación de los procesos de acumulación y dominación locales. Por una parte debe garantizar el doble carácter del proceso de acumulación: mantener la integración a la economía internacional e iniciar y continuar un proceso local. Por otra, contribuye a la consolidación política de la dominación de clase y a la actualización del proyecto de la clase propietaria.

De ahí las luchas civiles que siguieron a la independencia de casi todos los países de la región, que en forma paralela

2. Véase Ruy M. Marini, *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, México, 1974, p. 21.

3. "La experiencia argentina es un episodio de la expansión de la economía europea desde fines del siglo XIX y, particularmente, de la economía británica." Aldo Ferrer, *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 91.

generaron una fracción dominante y hegemónica y se constituyeron como estados nacionales. Estas luchas se produjeron fundamentalmente entre diferentes fracciones de la clase propietaria de los recursos productivos (tierras, minas, etc.), y sus correspondientes sectores urbanos aliados.

Surge así un proyecto que es, en un primer momento, fruto de una victoria política que en casi todos los casos se obtuvo militarmente. Proyecto impuesto y justificado —coercitivamente, en caso necesario— por el Estado, que a la vez se torna garante de su cumplimiento. Tal fue la base de la “hegemonía oligárquica”.

El Estado debe garantizar la mínima cohesión social interna para el desarrollo de la producción, el progresivo predominio de las relaciones capitalistas y la continuidad de la acumulación metropolitana. En ese momento son dos sus características: a) “que pueda dominar los desórdenes internos de la sociedad y, de esa manera, pueda también proveerse de una estructura institucional ‘dispuesta a actuar’ en todo momento, mucho más cuando el monopolio del poder de los dominantes tenga todavía que estabilizarse y buscar una legitimación”; b) “emprender un proceso de acumulación interno e iniciar la reproducción ampliada específica. Ello sólo puede lograrse con un Estado que provea sin demoras, a la esfera política, el necesario grado de combatividad”.⁴

La “inexistencia” de un “actor civil” capaz de revolucionar las relaciones y que garantice el desarrollo de la acumulación capitalista, tal como fue, por ejemplo, la burguesía inglesa, hace del Estado el eje de las transformaciones sociales. Estas fundan un sistema hegemónico que impregnará “civilmente” la sociedad y asentará la dominación oligárquica.

Como la función del Estado capitalista es articular al país al proceso de acumulación, podemos decir que en América Latina dominación y acumulación se presentan en forma más estrecha. El Estado debe, por una parte, dominar para hacer posible la acumulación pero también debe permitir y promover la acumulación capitalista, a fin de fortalecer la dominación por medio del afianzamiento de la clase dominante.

ORGANIZACION DE LAS SOCIEDADES Y CONFIGURACION ESPACIAL

Desde mediados del siglo XIX el auge de la economía internacional provocó en América Latina “una expansión de sectores exportadores ya existentes o... el surgimiento de nuevas actividades exportadoras”.⁵ Tal coyuntura permitió un desarrollo importante de las estructuras productivas primario-exportadoras, aunque limitado a una o pocas actividades. Los sistemas económicos nacionales estaban totalmente dominados por el sector primario-exportador, que era el que tenía más dinamismo.⁶

La mayor parte de las sociedades de la región readecuaron sus situaciones internas, modificando sus estructuras productivas, para vincularse al desarrollo mundial del capitalismo, especialmente al británico. Esta readecuación fue consecuencia tanto del proceso político que se dio entre las clases fundamentales como del papel del Estado.

Durante los años posteriores a las guerras de independencia, los principales sectores propietarios se debatieron en luchas y guerras civiles tratando de imponer su proyecto de sociedad. Estas luchas desangraron a los países, destruyeron sus bienes y disminuyeron la fuerza de trabajo.

La lucha principal se realizó entre los sectores que identificaban sus intereses con el desarrollo del mercado exterior y los que lo hacían con el mercado interno. La forma típica fue la oposición entre la oligarquía exportadora y las oligarquías locales, a quienes se vinculaban, de una u otra manera, los demás sectores de la sociedad, sea en defensa de intereses propios, o por estar articulados con las fracciones dominantes.⁷ Como la correlación de fuerzas estuvo en favor de los sectores vinculados al desarrollo externo y de la constitución de una alianza con su hegemonía, ésta fue la condición política para el proceso económico en que se embarcaron casi todas las sociedades de la región.

Si enfocamos el Estado como cristalización del sistema de relaciones políticas, observamos que su función consistió, por una parte, en consolidar el sistema de relaciones políticas logrado, generando estabilidad como fruto del fortalecimiento de la hegemonía oligárquica; por otra, en organizar un sistema productivo que permitiese la acumulación de la clase dominante y su vinculación con el proceso metropolitano de acumulación. Ambas funciones, si bien pueden distinguirse en el análisis, fueron parte integral de un mismo movimiento de consolidación de las formaciones sociales desde el Estado.

La alianza entre las fracciones que producían para el mercado externo y los sectores a ellas asociados, con las fracciones marginales de la clase dominante, fue la condición política indispensable para la efectiva realización de la función que cumplió el Estado. Sobre tal alianza se fundó la creación de un orden político, progresivamente único para todo el territorio. Esto supuso un proyecto en torno al cual

mo de la exportación (Sunkel y Paz, *op. cit.*, p. 313), porque el nivel de ingresos dependía, a corto plazo, de las variaciones en el mercado internacional de productos de exportación y en el largo plazo, de la naturaleza y tendencia de ese mercado y la tasa de crecimiento de la capacidad productiva del sector exportador. Por otra parte, el nivel de ocupación era determinado en forma significativa por la actividad de exportación y por el gasto público, que dependía básicamente de los ingresos percibidos del comercio exterior (*ibid.*). Para el caso de México dice Solís: “El desarrollo iniciado durante el Porfiriato también fue propiciado por el sector externo. Dos factores actuaron en este sentido... las inversiones extranjeras directas... en los ferrocarriles, el comercio, la minería y la industria...; la demanda externa de mercancías de exportación aumentó y los ingresos por concepto de exportación de bienes ascendieron más o menos en forma continua”. (Leopoldo M. Solís, “Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México”, en *Demografía y Economía*, vol. I, núm. 1, México, 1967, p. 42.)

7. Véanse Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1973, p. 39 y ss., y Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Amorortu, Buenos Aires, 1976, p. 202.

4. Heinz R. Sonntag, “Hacia una teoría política del capitalismo periférico”, en H.R. Sonntag y H. Valecillos (comps.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1977, p. 171.

5. Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1975, p. 319.

6. La acumulación del sistema productivo dependía del dinamismo

era posible organizar la dominación, generando una cohesión social que posibilitase el desarrollo del sistema productivo.⁸

Culmina así, en la segunda mitad del siglo XIX, la institucionalización política de casi todas las formaciones sociales de América Latina. Un ejemplo es el proceso constitucionalista, que si bien comienza con las guerras de independencia, concluye en esos años.⁹ Se implantan las principales bases legales para la acción del Estado y se genera el orden jurídico que regulará el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción. Por una parte, las constituciones contienen los derechos y garantías jurídicas que exige el desarrollo capitalista: propiedad privada inviolable; libertades de empresa, trabajo y comercio, de movimiento de las personas, de contratación y de herencia, etcétera.¹⁰

Se dictan casi todas las legislaciones más importantes que regulan las transacciones privadas,¹¹ y que son una actualización del sentido ideológico de los derechos constitucionalmente establecidos. De esta manera los estados nacionales están en condiciones de asegurar el régimen de la propiedad, la regulación de las relaciones con la fuerza de trabajo y las relaciones de circulación en los territorios nacionales.

También se institucionalizan las fuerzas armadas y se les otorgan funciones de defensa de las fronteras nacionales y de seguridad interna. Así, en muchos casos desempeñan un papel muy importante para el sistema productivo al hacer aseQUIBLES grandes extensiones de tierras conquistadas militarmente. Además, son el resguardo represivo de un orden que empieza a consolidarse.

Todo esto hace necesario establecer una organización administrativo-burocrática que se haga cargo de las funciones que asumen progresivamente los aparatos del Estado y que también obtenga los fondos necesarios para ello.

Por último, la organización político-institucional de estas sociedades, resultado de la lucha política entre los sectores de la clase propietaria, está profundamente influida por la localización regional de dichas fracciones. La oposición entre librecambismo-exportador (sector vinculado al desarrollo del mercado externo) y proteccionismo (sector vinculado al desarrollo del mercado interno) se manifiesta como una lucha entre regiones. El predominio final de la oligarquía primario-exportadora aparece también como el predominio de la región central sobre el conjunto del país. De ahí que en las naciones en que se establece un sistema federal de organización político-institucional, el federalismo sólo llegue a ser formal y no real.

Se generan, de este modo, las condiciones políticas de la

8. "En México un desarrollo a escala nacional [comienza] cuando se da por primera vez, con los gobiernos de Juárez, de Lerdo y fundamentalmente de Díaz, un poder también nacional, que se impone soberano sobre los elementos tradicionales que tenderían hacia la disgregación". Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 1975, p. 9.

9. Argentina, 1853-1860; Brasil, 1891 (la República Federal); Chile, 1833; Colombia, 1886; Costa Rica, 1871; Guatemala, 1879, y México, 1857.

10. Es interesante observar que los derechos laborales y sociales sólo aparecen en el siglo XX. M. Kaplan, *op. cit.*, p. 212.

11. Argentina promulga en 1869 el Código Civil, que rige desde 1871; Chile en 1855 y 1857 y Colombia en 1873. En 1877 Guatemala dicta sus Códigos de Comercio Civil. México establece en 1884 su Código de Comercio y El Salvador el Código Civil en 1869.

acumulación; se domina —desde el Estado— para hacer posible que se establezca el proceso de acumulación.

La hegemonía de la fracción oligárquica que orienta ideológicamente la organización nacional, supone el predominio del proyecto liberal de desarrollo frente al proyecto proteccionista. Tal proyecto liberal, "universalización" de los intereses de la oligarquía nacional, legitima la acción estatal. Se promueve, en consecuencia, el desarrollo de las actividades vinculadas con el mercado externo y el intercambio con las metrópolis. Esto significa la progresiva desaparición de las manufacturas y artesanías del interior de los países, ante la entrada de productos manufacturados por las sociedades industriales. Se genera así un reordenamiento regional, con la aparición de nuevas zonas "desarrolladas" y "subdesarrolladas".¹² Regiones que eran relativamente prósperas, pues producían para los mercados internos, al no lograr la transformación de sus sistemas productivos para adaptarlos a la nueva situación caen en la postración económica; por el contrario, aquéllas que producen los bienes que se comienzan a exportar, se integran a la economía internacional y al creciente desarrollo del modelo de acumulación que se impone.¹³

Cuando se inicia la organización institucional, América Latina es un continente rico en recursos de posible explotación pero que se encuentra subpoblado. La primera tarea de los sistemas productivos es lograr la disponibilidad de los elementos fundamentales para la producción: tierra, fuerza de trabajo, capital e infraestructura.

Los estados nacionales participan directamente en la consecución de dichos elementos. Por una parte, toman a su cargo la obtención de fuerza de trabajo, promoviendo la inmigración europea.¹⁴ De 1850 a 1870 comienza a organizarse la afluencia de inmigrantes.¹⁵ De 1870 a 1880 se acentúa la acción estatal, sobre todo en países como Argentina y Brasil; más modestamente, en México, Chile y Perú, también se adopta y ejecuta una gran política de inmigración, que propició un fuerte crecimiento demográfico. América Latina, que en 1820-1830 tenía 19 millones de habitantes, llegó a 1900 con 63 millones, es decir, un crecimiento superior a

12. "La renovada expansión del comercio y la difusión del liberalismo económico en los siglos XVIII y XIX estrangulaban e hicieron retroceder el desarrollo de la manufactura que había tenido América Latina durante el siglo XVII y en algunos lugares al comienzo del siglo XIX." (André Gunder Frank, "El desarrollo del subdesarrollo", en A. Gunder Frank *et al.*, *Economía política del subdesarrollo en América Latina*, Signos, Buenos Aires, 1970, p. 37.) "Estas regiones no tuvieron ninguna oportunidad contra las fuerzas de desarrollo y expansión del capitalismo y su propio desarrollo tuvo que ser sacrificado al de los demás" (*ibid.*, p. 39).

13. "A principios del Porfiriato, México era principalmente exportador de oro y plata; hasta comienzos de la década de 1890 la producción de metales preciosos dominó la actividad minera nacional, pero en ese decenio se inició el auge de los minerales industriales". Leopoldo Solís, *op. cit.*, p. 46.

14. De ninguna manera pensamos que la política de los estados de América Latina puede explicar los movimientos migratorios internacionales. Lo que nos importa es recalcar la importancia que tuvo en la recepción de los migrantes y su función en lo tocante a la formación y reproducción de la fuerza de trabajo.

15. En 1854 México permite la formación de agencias para su reclutamiento y promete tierra, facilitando en 1856 el acceso a su propiedad. (P. León, *Economías et sociétés de l'Amérique Latine*, SEDES, París, 1969, p. 44.) Perú envía agentes a Alemania, asegura el transporte y garantiza tierras. Argentina y Brasil abren sus puertas a la inmigración. (*ibid.*)

300%.¹⁶ La importancia de las migraciones internacionales es notable: de 1821 a 1921 entraron en la región 14 356 000 personas; de 1870 a 1914 lo hicieron de 9 a 10 millones, con un saldo neto de 6 a 7 millones.¹⁷

El Estado no participó en la formación de la fuerza de trabajo sólo con la política de migración. El sistema de propiedad de la tierra y las extensas parcelas otorgadas a los miembros de la oligarquía imposibilitaron, en la gran mayoría de los casos, el acceso de los inmigrantes a la propiedad rural, lo cual generó mano de obra rural y urbana para el desarrollo del proceso de acumulación. Los aparatos represivos del Estado, por su parte, garantizaron el sometimiento de los sectores populares —urbanos y rurales— a las condiciones de superexplotación en que se desarrollaron las relaciones productivas.

La utilización de la mano de obra estaba determinada por la disponibilidad de tierras. Los aparatos de Estado intervinieron de diversas maneras, pero en forma muy activa, en la incorporación de tierras productivas y en su otorgamiento a las fracciones propietarias.¹⁸ Expediciones militares de conquista de territorios, como la “conquista del desierto”, en Argentina; reformas legales, como la desamortización de tierras de la Iglesia y de las comunidades indígenas y las leyes de colonización, en México, ampliaron la “frontera” a costa de los productores precapitalistas.¹⁹ A lo anterior se sumó la institucionalización del derecho de propiedad y su defensa por los aparatos represivos. Nació un régimen latifundista de propiedad de la tierra, base de la clase dominante del período.

De nada hubiera valido la posesión de tierras y minas y la disponibilidad de la fuerza de trabajo si los sectores propietarios no hubiesen contado con el capital necesario para poner en movimiento todo ello. El capital monetario necesario para el desarrollo de las actividades productivas, así como para crear las condiciones generales de la producción, no podía limitarse al obtenido por el desenvolvimiento de las actividades señaladas. En tal sentido debemos recordar que la acumulación originaria realizada en América Latina se hizo básicamente en favor de las economías metropolitanas. Las

16. En 1820 Argentina tenía 400 000 habitantes, en 1869 cerca de dos millones y en 1914 cerca de nueve millones, con un crecimiento de 1 900%. (P. León, *op. cit.*, p. 47.) Brasil, que en 1810-1870 había pasado de 3.2 millones a 10.1 millones (181%), llega en 1910 a 24.6 millones (680%) (*ibid.*). México pasó de 6.4 millones en 1810 a 15.1 millones en 1910 (*ibid.*, p. 48).

17. En Argentina entraron de 1857 a 1926, 5.7 millones de personas, con un saldo neto de 3 millones; en Brasil entraron en 1850-1920 más de 4 millones, con un saldo de 2.5 millones. (P. León, *op. cit.*, p. 51.)

18. En Argentina “la incorporación de los inmensos recursos de tierra se produjo en años distintos en regiones diversas, pero comienza más o menos a fines de los años 50, para ser un hecho decidido en 1880”. (Roberto Cortés Conde, “Algunos rasgos de la expansión territorial en Argentina en la segunda mitad del siglo XIX”, en *Desarrollo Económico*, vol. 8, núm. 29, Buenos Aires, 1968, p. 6.)

19. En México “la restauración de la República afirmó la existencia del país en lo político. Sin embargo, en lo económico se estaba aún lejos de haber alcanzado la integración nacional. Un primer paso fue la desamortización de bienes de la Iglesia y de las comunidades indígenas, que provocó un cambio sustancial en las relaciones de producción. Las tierras de cultivo propiedad del clero y de las comunidades indígenas que se especializaban en la producción de bienes para el autoconsumo fueron sustituidas por la agricultura latifundista, la cual comenzó a orientarse hacia el mercado, impelida por las necesidades de consumo de los dueños, inclinados a adquirir bienes importados”. (Leopoldo Solís, *op. cit.*, p. 41.)

clases propietarias eran económicamente débiles, por lo cual fue muy importante la acción del Estado; por una parte, para realizar el proceso local de acumulación originaria, de disociación del productor directo de sus medios de producción (propietarios agrícolas, pequeños manufactureros y artesanos);²⁰ por otra, en obtener capitales para inversiones productivas y para establecer las condiciones generales de la producción.

El papel de las inversiones extranjeras fue fundamental en todo el período. Se debe recordar que éstas ya son inversiones imperialistas, propias del capitalismo monopolista metropolitano. El papel que desempeñó el Estado también fue decisivo. En el caso de las inversiones directas, generó un orden jurídico-político que garantizó su desenvolvimiento; en el de las inversiones indirectas, básicamente bajo la forma de empréstitos públicos, fue el deudor.

Las inversiones extranjeras directas fundaron el crecimiento productivo de casi todas las sociedades de la región, tanto en lo que se refiere a los productos primario-exportables como a las actividades de la industria. La creencia de los dirigentes del momento era que la inversión extranjera contribuiría al desarrollo de las economías nacionales.²¹ Las obras de infraestructura (comunicaciones, servicios, ferrocarriles, etc.), fueron las destinatarias fundamentales de los créditos externos.

Poner en operación el sistema productivo requería, además de los elementos comentados, crear una infraestructura. Al comenzar la integración de América Latina con el capitalismo internacional, la vacuidad de sus territorios no se debía solamente a la falta de población, sino también a la ausencia de la infraestructura que permitiese su explotación.

La colonia había avanzado muy poco respecto de la situación prehispánica de los caminos. Solamente a mediados del siglo XIX se establecen redes camineras, y antes de 1914 ningún país de la región contaba con un sistema moderno y coordinado.²² Sólo con el establecimiento de las redes de ferrocarriles, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, se logran sistemas de transporte más o menos unitarios.

Las vías férreas fueron construidas casi en su totalidad por el capital extranjero.²³ Los estados latinoamericanos le otorgaron grandes franquicias y beneficios. Esta situación determinó que el trazado de las líneas y redes atendiera fundamentalmente los intereses que estaban detrás de sus

20. Juan F. Leal, *La burguesía y el Estado mexicano*, Ediciones El Caballito, México, 1975, p. 83.

21. Justo Sierra decía: “Si para desarrollar nuestra propiedad necesitamos de obras inmensas en desproporción absoluta con la potencia de nuestros capitales, nadie nos impedirá sacar estas obras al mejor postor, y si las compañías europeas nos ofrecen condiciones más ventajosas que las americanas, darles nuestras concesiones”, citado por Juan F. Leal, *op. cit.*, p. 81.

22. Venezuela establece su primer camino, de algunas decenas de kilómetros, en 1836; Brasil crea una red caminera en 1840-1846, y Argentina en 1850-1860. (P. León, *op. cit.*, p. 63.)

23. En 1909 las inversiones en ferrocarriles representaban 35.6% del total de inversiones extranjeras en Argentina. (Mónica Peralta Ramos, *Etapas de acumulación y alianzas de clase en la Argentina 1930-1970*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1972, p. 49.) En 1911 más de la mitad de ese tipo de inversiones en México estaba en ferrocarriles y bonos estatales. (Juan F. Leal, *op. cit.*, p. 88.)

constructores, es decir, al proceso metropolitano de acumulación²⁴ y a la acumulación local con él articulada.

Durante dicho período el Estado se orientó a establecer las condiciones generales de la producción, fundamentalmente para las actividades de exportación. Es importante tener en cuenta que se producen obras de beneficio directo, como caminos, ferrocarriles, puertos, etc., pero no aquéllas que se orientan al beneficio social, sanidad, educación, etc. (reproducción de la fuerza de trabajo).

En efecto, se observa que al mismo tiempo que se consiguen importantes cantidades de mano de obra por la vía de la inmigración, casi no existe preocupación por su reproducción. El primer elemento que puede explicar este hecho es la débil presencia política de los sectores asalariados y populares, que no logran presionar de un modo eficaz; constituyen sólo una pequeña fuerza social, totalmente dominada por la oligarquía.

Puede afirmarse que la participación del Estado en la constitución del sistema productivo y de su integración internacional, no es un momento técnico, neutro, sino esencialmente político. Se basa en unas relaciones de dominación específicas que explican la peculiar organización de la producción y la configuración espacial consecuente.

Se estructura así, por primera vez, un sistema urbano regional con puntos interconectados y jerarquías entre ellos.²⁵ Este sistema se caracteriza por un patrón de distribución que genera desigualdades regionales que hacen que el resultado de las luchas políticas de las fracciones propietarias devengan en "problema regional". Con el predominio del proyecto liberal-primario-exportador, la oligarquía articula en forma diferente las distintas producciones regionales. Se pueden distinguir tres unidades de organización del espacio: el área de producción articulada al mercado internacional; el área de producción para el mercado interno (excluida del mercado externo), y una ciudad (normalmente capital o puerto) donde se efectúa la administración pública y privada del comercio exterior y que es, además, doble centro de consumo: de la producción —primaria sobre todo— del país y de las manufacturas de la metrópoli; también es lugar de asiento de las clases dominantes locales.

Debe desecharse la posible interpretación dualista del proceso. No se trata de dos sistemas productivos, uno orientado a la exportación y otro al mercado interno; los dos integran un sistema único. La hegemonía de la oligarquía primario-exportadora, basada en alianzas con las oligarquías locales, hizo posible asegurar la oferta de ciertos bienes para el consumo interno y de insumos o complementos para los bienes exportables.²⁶ De ese modo se logró articular las actividades productivas de las oligarquías marginales al proceso de acumulación basado en la exportación. Dicha solución política también posibilitó crear un mercado nacional,

tanto para los bienes producidos por los diferentes sectores oligárquicos como para las manufacturas que se importaban de los países industrializados.

Las transformaciones señaladas fueron la base política del reordenamiento espacial: algunas regiones pierden importancia productiva y aparecen nuevos tipos de producción, vinculados con el modelo de acumulación en desarrollo.

El sistema de transportes tendió a hacer posibles los intercambios entre estas regiones, en función del mismo proceso: transporte de los bienes exportables desde su lugar de origen hacia los puntos de embarque y de las importaciones a los centros de consumo. Las redes ferroviarias se convirtieron en factores que, al tiempo que alentaban la exportación, promovían la importación de manufacturas. Sus trazados fueron, en consecuencia, de formas radiales, concéntricas, vinculando especialmente las áreas ligadas al mercado externo.

La segunda diferencia está constituida por la formación de la ciudad principal, cabeza del área de producción para la exportación. La estructura de la propiedad rural, caracterizada en general por el latifundio, impidió la formación de una frontera abierta que hubiera permitido el surgimiento de una clase media rural opuesta a la oligarquía (Basaldúa-Kaplan, p. 3). Las corrientes migratorias encontraron que la tierra disponible para el cultivo ya tenía propietarios y se asentaron en las zonas urbanas especialmente en la ciudad principal de cada país.²⁷

La falta de tierras disponibles en la pampa húmeda argentina, por ejemplo, se debió a la clara intención política de mantener el equilibrio del poder en favor de los ganaderos bonaerenses. Más aún, al incorporarse nuevas tierras éstas quedaron en poder de los terratenientes, de modo tal que al no haber "un correlativo movimiento de población hacia las nuevas áreas (es decir, sin frontera abierta) no sólo permitía mantener el control social sino inclinar la balanza de poder hacia el grupo de antiguos propietarios territoriales".²⁸ Es interesante observar que en las tierras incorporadas después de 1880 se establecen más vacuños que pobladores.²⁹

El patrón de urbanización de los países de la región se caracteriza, entonces, por la existencia de una gran ciudad, sede de la oligarquía terrateniente, de la administración pública y privada, los servicios, algunas industrias, etc., y la falta o escasez de ciudades pequeñas o medianas que ligen la ciudad principal y la sociedad rural.

La ciudad principal, o el eje capital-puerto, constituye el nexo fundamental con el extranjero y adviene sede local de la acumulación. Se establece un desequilibrio interno en cada sistema nacional, resultado de trasladar a los centros de dominación —internos y externos— el excedente económico.

24. En México, "El sistema ferroviario fue diseñado para servir a las necesidades de la exportación y de la inversión extranjera. El Gobierno otorgaba concesiones para aquellas rutas que los capitalistas estuvieran dispuestos a financiar, por lo que la red de comunicaciones iba de las minas y haciendas hacia los puertos del golfo de México o hacia la frontera con los Estados Unidos". Juan F. Leal, *op. cit.*, p. 90.

25. Alejandro B. Rofman, *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1977, p. 104.

26. Marcos Kaplan, *op. cit.*, p. 203.

27. En Argentina los extranjeros representaban en 1869 12% de la población total, 22% de la urbana y 40% de la de Buenos Aires; en 1914 eran 30% de la población total, 27% de la urbana y 49% de la de Buenos Aires. (Zulma Recchini de Lattes, "El proceso de urbanización en la Argentina: distribución, crecimiento y algunas características de la población urbana", en *Desarrollo Económico*, vol. 12, núm. 48, Buenos Aires, 1972.)

28. Roberto Cortés Conde, *op. cit.*, p. 10.

29. *Ibidem*.

Tanto la fijación monopolística de los precios como los flujos del sistema bancario (dominado en gran parte por el capital extranjero) o de los sistemas de transporte, fueron los mecanismos de apropiación de un excedente que se concentró, localmente, en los centros urbanos de jerarquía superior.³⁰

El excedente local, dada la estructura de propiedad, se orientó hacia el consumo suntuario o la inversión especulativa. A la vez que construye la infraestructura urbana y participa en la transformación simbólica de la ciudad que efectúa la oligarquía, el Estado contribuye a crear el entorno de ocio y lujo de los latifundistas ausentistas: monumentos, palacios, teatros, parques, etcétera.

La ciudad principal, elemento dominante de la organización del territorio nacional, lugar del consumo de la producción local y de las importaciones, ve aparecer en su seno, mucho antes de que se constituyan relaciones productivas secundarias importantes, un sector terciario cada vez más considerable, vinculado a la exportación-importación, a la administración pública y a las demás actividades relacionadas.³¹ Se trata, en definitiva, de un elemento articulado al proceso de industrialización de la metrópoli.³²

En síntesis, los caracteres generales de la configuración espacial de las formaciones sociales capitalistas de América Latina en el período son las desigualdades regionales entre los sectores productivos, dada su distinta vinculación con el sector dinámico de la acumulación capitalista. Se genera, así, tanto la macrocefalia como la estructura interurbana fragmentada.³³

Esta peculiar configuración espacial es fruto de las relaciones sociales. Y no se trata de relaciones sociales abstractas, es decir, de la introducción y progresivo predominio de relaciones capitalistas de producción, sino de relaciones concretas entre sectores y fracciones específicos de las formaciones sociales capitalistas periféricas. Es un proceso peculiar de acumulación, una cierta estructura social, una dinámica particular de las relaciones de dominación entre las fracciones y clases que están basadas en el proceso de acumulación en desarrollo y que a la vez lo condicionan políticamente. En el centro, como eje de las contradicciones, está el Estado. De allí su importancia en el proceso de organización de las formaciones latinoamericanas y, particularmente, en la configuración del espacio.

Este "estado liberal", clave de un sistema que posibilita la monopolización de la tierra más importante por una pequeña fracción de propietarios sienta las bases de las relaciones

económicas entre productores y consumidores, regula las relaciones entre las clases y reprime para mantener el orden necesario para el desarrollo del proceso de acumulación; además garantiza la vinculación con el capitalismo internacional y sienta las bases de la configuración espacial. El desarrollo del sistema productivo, su orientación hacia la acumulación metropolitana y local, así como el afianzamiento de la dominación, son, en todo este período, dos aspectos parciales de la acción del Estado. Dicha acción responde a la relación de las fuerzas políticas, caracterizadas en ese momento por la oposición entre fracciones de la clase dominante, con muy pequeña participación de los sectores subalternos.

La débil participación de los sectores no dominantes se refleja en la inexistencia de políticas de tipo "social", o en su ínfima importancia. En este aspecto, la concepción liberal del Estado deja a las actividades privadas la oferta de los servicios necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Las limitaciones a la acción estatal se reflejan claramente en el discurso que un ministro argentino pronunció en 1887: "...la acción de la autoridad pública en el mejoramiento de las habitaciones para menesterosos o jornaleros, sólo debe limitarse a la inspección de sus condiciones higiénicas, pero no a la construcción de aquéllas, porque todos los hombres que se han dedicado al estudio de esta materia rechazan terminantemente la idea de que el Estado se convierta en empresario. Es la acción privada, representada por el capital que se contenta con módicas remuneraciones o por la filantropía, que busca hacer el bien por la satisfacción moral que él proporciona, la que debe dedicarse al levantamiento de casas para pobres".³⁴

El planteamiento es muy claro: la construcción de viviendas debe dejarse al capital filantrópico. Pero ocurre que el capital no es filantrópico, y no por razones morales. El capital solamente actúa movido por la obtención de ganancias.

La ausencia de peso político de los sectores populares explica que los propietarios no perciban la necesidad de que el Estado sí actúe en este respecto. Más aún, podemos afirmar que dicha ausencia política hace innecesario que el Estado actualice plenamente su función. En consecuencia, cabría pensar que la función estructural del Estado en la acumulación-dominación está políticamente mediatizada, que son las condiciones políticas las que determinan que cierto campo de problemas deban ser resueltos con la participación del Estado.

Durante el período de la "organización nacional" la función del Estado consistió en consolidar económica y políticamente el sistema productivo orientado hacia el mercado externo. Hacia esos objetivos se dirigió en lo fundamental la acción estatal, que al articularse con las actividades privadas contribuyó a generar la específica configuración espacial de las formaciones sociales latinoamericanas. En tal tarea el Estado proporcionó los marcos políticos generales, los límites y las posibilidades, dentro de los cuales se movieron los particulares. □

34. Citado en Oscar Yujnovsky, "Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1914", en *Desarrollo Económico*, vol. 14, núm. 54, Buenos Aires, 1974, p. 341.

30. Alejandro B. Rofman, *op. cit.*, pp. 108-109.

31. Raúl Basaldúa y Marcos Kaplan, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, CEUR, ITDT, Buenos Aires, 1966, p. 5.

32. "...los grandes centros urbanos generados por la expansión de las relaciones comerciales de dependencia implicaban creciente participación de sus habitantes en la producción industrial de fuera." (Aníbal Quijano, "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina", en F.H. Cardoso y F. Weffort, comps., *América Latina, ensayos de interpretación sociológico-política*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970, p. 119.)

33. Jorge E. Hardoy, *Las ciudades en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 141.